

借鉴英国经验,完善中国特色的反洗钱机制

叶 涛

摘 要 洗钱是金融领域的一大公害。英国在开展反洗钱行动中有较成熟的经验。中国正处于转型时期,洗钱对中国的金融、经济危害甚大,应从法律层面、机构设置以及国际合作方面构建具有中国特色的反洗钱机制。

关键词 英国经验 反洗钱 中国特色

从20世纪80年代以来,洗钱犯罪已成为世界各国以及国际社会面临的一大公害。各国反洗钱的实践表明,利用金融系统是洗钱的主要渠道。而英国是最早开始进行卓有成效的反洗钱国家之一。本文拟借鉴英国的反洗钱经验对具有中国特色反洗钱机制的构建进行扼要的探讨。

—

英国伦敦是世界重要的金融中心之一,还是世界外汇交易额最大的金融中心,其外汇交易额占全球外汇交易额的40%,同时伦敦还拥有世界上最大的保险市场。金融业的高度发达使英国成为洗钱分子“理想”的洗钱中心。据国际金融行动小组的统计,每年在英国洗钱的发生额达25亿英镑。^①为了有效地打击和预防日益严重的洗钱活动,英国不仅最早对洗钱进行法律规制,并且采取了较其他国家更严厉和更完善的反洗钱措施。

在立法层面上英国的反洗钱共分为四个层次:第一层次是由英国议会制定控制洗钱犯罪的单行法律。早在1986年英国议会就在全球范围内首个制定《1986年贩运毒品罪法》,确立了毒品贩运洗钱罪。随后分别在1989年通过防止恐怖行为(临时规则)法令,1990年通过刑事司法(国际合作)法令,1993年刑事司法令对反洗钱、贩毒、恐怖等等犯罪行为进行严格规定,努力促使金融机构以及有关行业在反洗钱中发挥重要作用。2000年正式制定了《2000年恐怖主义法》,2002年制定了《2002年犯罪收益法》,创立新的洗钱犯罪种类并强化受监管企业报告洗钱义务。2002年12月18日,英国第二大银行皇家苏格兰银行因被监管当局发现该账户的开设程序有明显的漏洞、有可能为非法洗钱提供便利而被罚款75万英镑。这是英国监管当局出台有关法规后实施的第一起罚款。^②第二层次是根

据法律的“授权”由有关的政府机关(主要是财政部)制定的控制洗钱的行政法规,如《1993年洗钱条例》,规定了金融机构及其职员在反洗钱中的法定义务,要求所有的金融机构必须建立和实施一套反洗钱内控制度,以防止金融机构被洗钱分子利用进行洗钱活动,具体职责主要包括:客户识别、交易记录保存、交易报告制度、处理可疑交易、向当局进行反洗钱信息披露、反洗钱信息的保密和对员工的培训、内部交流等。《2001年洗钱条例》将反洗钱措施和要求扩展到非金融企业,包括律师、会计师和宝石等贵金属交易经纪商等。《2003年洗钱条例》则对以上两个条例进行进一步的细化和强化,对于不履行法定义务的机构、企业和个人,追究刑事责任。第三层次是由英国金融服务监管局等监管机构制定的规则。英国金融监管局按照英国国会2000年4月通过的《金融服务与市场法案》,被赋予新的降低金融犯罪的监管目标和职能。2001年制定的“监管指导手册”具体规定了金融机构打击金融犯罪的要求、反洗钱详细的内容、公司高级经理和洗钱报告官的职责等内容。第四层次是由有关的行业组织制定一些反洗钱的指导性行业准则。1990年12月,英国16个负有金融监管职责机构的行业协会发起成立了专门关于反洗钱的行业协会联合洗钱监控小组,其目的是推广金融领域反洗钱的最佳经验、操作准则和业务规范,在解释英国反洗钱条例方面提供切实有效的指导。该协会同时还发布了《英国金融服务业反洗钱指导手册》该手册分别于1993年10月、1995年5月、1997年6月、2001年6月和2003年9月进行多次修订,其主要内容包括针对银行与建房协会、保险行业和投资行业的反洗钱规则,属于行业内的一些业务专家与法律专家根据本行业特点制定的对法律予以解释的规范,起到职业或行业的道德宣示作用与警示作用,

但不具有法律的强制力,然而它对法官在断定有关机构或从业人员有无违背法定义务或是否尽到适当的勤勉义务时具有十分重要的参考作用。

在官方或半官方机构设置以及职责划分方面,英国的反洗钱机构分工明确,职责清晰,涉及部门众多:有负责洗钱情报处理的机构、负责起诉的机构和负责金融监管的机构等,如国家刑事情报局、国内事务部、金融监管局、海关、司法部门等。其中反洗钱的宏观管理工作由国内事务部负责,主要从事反洗钱法律草案的制定,对国内事务大臣负责。国家刑事情报局及其下属的打击严重犯罪办公室负责严重犯罪及国内外主要犯罪嫌疑人情报的相关工作,工作人员由各地警察和海关官员组成,总部在伦敦,它也是向国内事务大臣负责,但该大臣只负责宏观管理而不干涉具体事务。该局主要的职责是负责对情报的收集、整理、分析、分发以及协助有关执法部门和情报部门工作,不负责稽查工作。其中专门内设经济犯罪部承担金融情报部门的相关职能,绝大多数的员工负责可疑交易报告的处理工作,包括接收、调查、分析可疑交易报告;维护金融情报数据库;与金融机构进行联系;内部培训;帮助其他国家建立反洗钱体系;协助他国金融情报部门的调查工作;向有关部门提出反洗钱建议等。英国反洗钱法规定,从1994年4月1日开始,所有金融机构都要向国家刑事情报局经济犯罪部报告可疑性交易。但是并不是所有的银行金融机构都提交了报告,如2001年英国有570家银行和金融机构,但提交报告的只有70多家。从1997年英国反洗钱立法全面实施以来,金融系统向刑事情报局经济犯罪部提供可疑性报告的数字不断攀升。据统计,1987年银行和其他金融机构提供的可疑性报告只有600件,近年来上升速度加快,2000年、2001年和2002年的可疑性交易报告分别为18408件、31251件和56125件。国家刑事情报局经济犯罪部不仅同国内所有金融机构有着密切的联系,而且还建立了网站,和58个国家签订了反洗钱信息交流备忘录,实现信息共享。“9.11”事件之后,国家刑事情报局又设立了一个新处——打击恐怖主义融资处,主要负责搜集可疑情报并进行分析研究,打击恐怖融资活动。

除此之外,英国警方为有效打击有组织犯罪在金融领域的洗钱活动,在伦敦金融界组建金融特遣队。由伦敦十几家大银行出资,警方协助培训,使数百名队员能够熟练掌握摄像、录音、现场快速取证等技术,以

便及时取得罪犯在银行等金融机构的现场犯罪证据。

英国金融监管局于2001年12月1日成立,其性质是一个私营公司,经费主要向金融机构收取,国家财政部不给予其拨付任何预算。2002年金融监管局的年度预算是1.8亿英镑。根据有关法律,金融监管局有四项职权:一是建立市场信息制度,提高公众的金融意识;二是通过金融监管业务的方式,提供对客户的保护;三是减少金融犯罪,特别是防止洗钱犯罪的发生;四是为金融服务机构颁发许可证、执照。全国所有金融机构都要接受金融监管局的监督、约束。在英国,金融违规和金融犯罪行为概括起来有三种形式:第一种是洗钱;第二种是金融欺诈;第三种是内部操纵市场的行为。洗钱问题是英国最为严重的犯罪行为。金融监管局有权制定有关反洗钱的行业规范;发现违反洗钱规则的行为,有权采取必要的处罚措施。

在英国金融机构内部建立有可疑交易报告制度。每个银行都配备有专门向国家刑事情报局报告可疑性交易的官员。这个官员主要同国家刑事情报局和警察局联系。如果其所在银行有违反有关法律规定的行为,他们有权向国家金融监管局报告。可疑性交易报告官员的主要任务就是收集与洗钱有关的交易信息。如果发现某一项交易“可疑”,就要写出报告,提交国家刑事情报局。最初银行可疑性交易报告官向国家犯罪情报局报告的形式只是书面一种形式,现在发展到可以利用电子形式,在全国范围内进行报告主要是通过设有防火墙的内部专用电子系统,每一个报告都可以得到确认。在没有责令停止交易的情况下,交易可以继续。

另外对于银行职员也要进行反洗钱培训,在发现可疑交易的过程中,关键的问题是对客户身份的确认,即了解客户所从事的行业,了解银行资金的来源。因此要提高银行职员对客户身份确认的准确率,这就需要提高银行职员的素质。所以,在英国有关法律规定,每个银行每年至少要对全体职员进行1—2次培训。否则,银行经理轻则要受到罚款,重则要被监禁两年。

英国的有关法律法规还明确规定银行要对客户资料妥善保存,在每笔交易结束后,必须将涉及这笔交易的客户资料收集完整,而且必须保存5年以上。

此外,金融机构之外的许多机构也设有专门的反洗钱官员。如律师事务所自1995年起也设有一个反洗钱官员。律师事务所对客户的身分也有识别的义

务。如果新客户不能满足法律上关于客户身份识别方面的要求,律师事务所就不接受客户的委托。律师事务所等机构每年也要对律师和职员进行反洗钱方面的培训。如果律师怀疑客户洗钱,不能直接以此为理由来拒绝客户委托,要找其他借口拒绝。否则,律师有可能构成透露消息罪。在英国,律师对可疑交易没有报告的义务,但是报告以后,如果洗钱罪成立,报告可以成为律师免除责任的理由。

综上,英国在反洗钱方面从法律机制、组织机构、从业人员等方面采取一系列控制洗钱的对策和措施,形成具有英国特色的反洗钱机制。但是由于洗钱本身具有的复杂性和跨国性使得这种机制在实际运转中也存在许多问题。比如在英国法律中规定金融机构必须建立内部控制机制,但这一机制是否完善并没有得到有效检查。震惊世界的巴林银行倒闭充分暴露了该银行松散的内部控制。因此,仅有法律规定是不够的,还必须加强对法律实施的监督和检查。

二

1996年11月国际反洗钱专家、七国集团亚洲金融特别行动小组主任麦克·唐纳先生预言:由于西方国家多年卓有成效的反洗钱努力,目前洗钱犯已转变方式,并把重点放在中国、缅甸、越南等发展中国家和不发达国家,他们利用这些国家没有反洗钱法和金融监管滞后的特点,大肆进行洗钱活动。^①现在这一预言开始变成现实。总案值高达530亿元、偷逃国家税款3百多亿元的厦门远华走私案中,其非法收入几乎全部通过地下钱庄流到国外。2001年9月香港廉政公署宣布成功捣毁一个香港开埠以来最庞大的跨境洗钱集团,该集团据廉署估计至少运作5年,洗钱金额高达500亿港元。这仅仅是暴露出来的个案,但已够触目惊心了。当前洗钱现象在中国的主要特点表现为:(一)通过地下钱庄进行洗钱。地下钱庄是一种非官方的银行系统。其转移资金没有书面记录,游离于国家金融系统之外,脱离了外部审计、控制和监管。它平衡账户的最主要方式是走私和商品进出口。上述两个个案,以及近年来从汕头走私案中牵扯出的资金流量达千亿元的洗黑钱,足见地下钱庄在洗钱中所具有的举足轻重的作用。(二)职务犯罪洗钱也不可小视。一些公职人员贪污受贿后,自己“下海”或通过亲属“下海”成立公司,或与企业勾结,将非法收入转成企业账户上的“合法”收入,实现对“脏钱”的清洗。广西成克

杰贪污受贿案就是通过香港的渠道洗钱,实现对4千多万元财产的非法侵占。(三)存取、搬运和藏匿大额现钞是洗钱的重要渠道。在国外,现金的使用受到严格的限制,涉及大额交易或大额消费多采用信用卡结算。在我国,虽然中国人民银行大力推广以“三票一卡”为主的银行结算方式,但现阶段由于消费习惯和消费心理,现金结算还是个人之间使用最多的结算方式。而且,我国的结算制度主要是针对现金支取,现金收存几乎不受限制。个人使用现金所受限制极少,从而使存取、搬运和藏匿大额现钞成了洗钱的重要渠道之一。(四)我国洗钱的繁衍与国际相比,也存在愈演愈烈之势。处于转型期的中国由于缺乏健全的反洗钱机制同时又急需外资,对外国资本投入限制较松。洗钱分子为了规避法律就有向中国等发展中国家转移洗钱行为的倾向。而中国已加入世界贸易组织,金融领域开始逐步全面开放。而在外汇管制放开、资本流动自由化的环境下,洗钱活动将日趋活跃,有可能扰乱我国的金融市场,甚至带来毁灭性的风险。(五)通过银行的支付结算体系是洗钱在我国的发展趋势。我国目前企业间绝大部分采用票据和转账结算。尤其是中国人民银行2001年发布的《关于进一步加强大额现金支付管理的通知》更加严格地限制了现金的使用,银行支付结算成为社会资金流动的主要渠道。另一方面,贩毒、走私等犯罪收入一般表现为现金,在现金的使用愈来愈受限制的将来,通过银行的支付结算系统短期内转移巨额资金并使之从形式上合法化,无疑是洗钱分子的首要选择。同时各国反洗钱的实践也表明,金融系统是洗钱犯罪分子利用的主要通道。

洗钱对我国的危害具体表现为:

(一)导致资本外流、影响中国的经济建设。在发达国家如英国的非法收入经过清洗之后,有相当部分是汇集在英国境内。而我国的非法资金经过清洗之后,则大多单向流向境外。国际上计算资本外逃的最普遍方式是贸易顺差加资本净流入与外汇储备总额增加值之差。而在我国,这一差值常常被理解为误差或遗漏。我国的资金严重匮乏,大量的资金外逃给我国的经济建设带来严重的负面影响。

(二)破坏金融系统的稳定运行、宏观经济的健康发展。当洗钱被发现经由金融系统时会动摇银行的信用基础,危及整个金融体系的稳定。如国际商业信贷银行倒闭,其广泛地参与洗钱活动就是其根源。国际

反洗钱经验表明,持续、大量的经由洗钱而实现的资本外逃会削弱国内经济金融政策的效果,如采取扩张性的财政政策时政府增加的支出却达不到预期的效果;同时也会造成国际收支的逆差、导致国际收支失去平衡以及汇率不稳定。根据哈罗德—多马模型中 $G=S/K$ 的公式,当产出率 K 一定时,资本积累率 S 就成为一国经济增长率 G 的唯一因素,而资本外逃必将破坏资本的正常形成,削弱经济发展的后劲,减少国家的税收收入。当外逃资本又以外资的形式回流国内时又骗取国家税收的优惠造成更大的税收损失。

(三)扩大社会差距、损害社会。从现阶段看,洗钱大部分是伴随着化公为私的国有资产流失以及走私、贩毒等违法所得,它将导致收入再分配,使私人部门、高收入者的外汇资产得以保值,而使政府部门、低收入者的资产遭受损失。当洗钱顺利进行时便会刺激洗钱分子的欲望,加剧社会的不公,破坏社会的稳定。

三

由于洗钱对经济、社会的危害,我国应根据本国的国情、借鉴英国等发达国家在反洗钱领域较成熟的经验,以应对各种洗钱活动。

(一)完善反洗钱法律制度。我国目前尚无专门的反洗钱法,自20世纪90年代以来有关反洗钱的法律制度散见于各法规和规章中,如《人民币银行结算账户管理办法》、《银行卡业务管理办法》、《国内信用证结算办法》、《现金管理暂行条例》、《个人存款实名制规定》、《人民币单位存款管理规定》、《大额现金支付登记备案规定》、《境内外汇账户管理规定》以及《加强金融机构内部控制的指导原则》。2003年1月,中国人民银行发布了《金融机构反洗钱规定》、《人民币大额和可疑支付交易报告管理办法》和《金融机构大额和可疑外汇资金交易报告管理办法》,这是我国银行业反洗钱的重要规章。各金融机构也以此为依据,分别制定反洗钱工作手册等具体规章,初步构建我国银行业的反洗钱法规体系。但由于没有一部专门的反洗钱法,它可能与我国《商业银行法》中有关为客户保密的条款相冲突,同时由于国际经济金融的一体化,跨国洗钱活动日益猖獗,反洗钱的实施可能涉及到各国的司法协助问题。因此,借鉴英国比较完善的法律法规体系提升反洗钱的法律层次,建立专门的反洗钱法有助于反洗钱的贯彻实施。

(二)建立一独立的反洗钱机构。我国目前反洗

钱的工作机制实行的是公安部牵头,中国人民银行、国家外汇管理局等23个单位参加的反洗钱工作部际联席会议制度,会议议定事项由相关部门在各自范围内实施,不单设办事机构。由于反洗钱工作涉及公安、金融、税务、工商等部门,为有效开展工作,可部分参照英国反洗钱的组织机构设置,建立一独立的反洗钱机构,加强各部门之间的沟通、协调。在独立的反洗钱机构下设金融情报中心,利用计算机技术和现代通讯技术为反洗钱提供强有力的信息支持同时又保证客户信息不被滥用。

(三)加强国际间的合作。近年来,反洗钱的国际合作日益受到重视。目前国际反洗钱行动以金融行动特别工作组和区域反洗钱组织为中心,并通过主要国际机构和一系列多边和双边论坛等渠道正在全面铺开。如国际货币基金组织和世界银行正努力将金融行动特别工作组的40条建议,作为反洗钱方面的核心标准纳入其有关国际标准和准则中,进而试图将反洗钱国际标准作为国际货币基金组织对各成员国进行宏观经济监控的一部分和世界银行制定国家援助战略的依据,从而使其强制化。我国目前尚未加入任何反洗钱国际性和区域性组织,这不仅与我国的大国地位不相称,使我国在反洗钱领域处于被动地位,也不利于我国与外国合作打击跨国洗钱。目前,金融行动特别工作组是国际性的反洗钱组织,在该领域具有最高的权威性和影响力,其制定的40条建议已成为反洗钱方面的国际标准,其成员至今已扩大到30多个国家和地区,主要包括发达国家和我国香港等主要国际金融中心。亚太反洗钱小组是亚洲和太平洋地区最有影响的区域性反洗钱组织,共22个成员。加强国际合作,争取在国际反洗钱领域的主动地位,我国应尽快加入上述组织。

注释:

① Michael Levi: Money Laundering in the UK: an appraisal of suspension based reporting, 1995, The Police Foundation, p47.

② [英]《金融时报》2002年12月18日。

③ 转引自阮方民著:《洗钱犯罪的惩治与预防》,中国检察出版社1998年7月第一版,第27页。

(作者系厦门大学国际经济和国际贸易系2003级博士生)

(责任编辑:陈荣佳)